Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/2007

14. 03. 88

Sachgebiet 112

Unterrichtung

durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages

Bericht über die Rechenschaftsberichte sowie über die Entwicklung der Finanzen der Parteien gemäß § 23 Abs. 5 des Parteiengesetzes (PartG)

1. Berichtspflicht nach § 23 Abs. 5 PartG

Der Präsident des Deutschen Bundestages berichtet nach § 23 Abs. 5 PartG in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Februar 1984 (BGBl. I S. 242) dem Deutschen Bundestag jährlich über die Rechenschaftsberichte der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen.

In Ausführung dieser Bestimmung erstatte ich über das Rechnungsjahr 1986 Bericht. Meine Berichte über die Rechnungsjahre 1985, 1984 und 1983 sind als Bundestagsdrucksachen 10/6820, 10/5091, 10/3235 verteilt worden.

2. Rechenschaftsberichte

Fristgerecht zum 30. September 1987 haben folgende Parteien ihren Rechenschaftsbericht 1986 eingereicht:

Christlich-Demokratische Union Deutschlands (CDU)

Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)

Deutsche Kommunistische Partei (DKP)

DIE GRÜNEN

Europäische Föderalistische Partei — Europa Partei (EFP)

Freie Demokratische Partei (FDP)

Freisoziale Union — Demokratische Mitte —, Hamburg (FSU)

Hamburger Liste für Ausländerstopp (HLA)

Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD)

Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)

Südschleswigscher Wählerverband (SSW)

Vertreter des Volkes — Die Goldene Partei

Diese Rechenschaftsberichte habe ich als Bundestagsdrucksache 11/977 vom 16. Oktober 1987 veröffentlicht. Einigen Parteien habe ich die Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts aus besonderen Gründen verlängert. Sie haben bis zum 31. Dezember 1987 ihre Rechenschaftsberichte vorgelegt:

Die Friedensliste

Die Friedensliste Nordrhein-Westfalen

Die Mündigen Bürger

Die Republikaner (REP)

FRAUENPARTEI

Freie Wählergemeinschaft Rheinland-Pfalz e. V. (FWG)

Die Rechenschaftsberichte dieser Parteien sind mit Drucksache 11/1660 vom 18. Januar 1988 bekanntgemacht worden.

Die Friedensliste ist als „sonstige politische Vereinigung" gemäß § 28 des Europawahlgesetzes (EuWG) vom 16. Juni 1978 (BGBl. I S. 709), geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1577) rechenschaftspflichtig.

Nicht alle Parteien legen Rechenschaftsberichte vor und kommen damit ihrer sich aus Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG und § 23 Abs. 1 PartG ergebenden Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung nach. Gleichzeitig profitieren sie jedoch mittelbar von den steuerlichen Vergünstigungen, mit denen der Gesetzgeber Zuwendungen an Parteien erleichtert. Zu Recht ist in diesem Zusammenhang die Frage nach korrespondierenden Begünstigungen und Pflichten gestellt wor-

den. Trotz des gesetzlichen Gebots zur Rechenschaftslegung, dem nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts eine zentrale Bedeutung zukommt, haben selbst von den Parteien, die sich an den Landtagswahlen des Jahres 1986 beteiligt haben, elf keinen Rechenschaftsbericht vorgelegt.

Sanktionen sieht das Parteiengesetz bei solchen Säumnissen nur dann vor, wenn die Parteien Ansprüche auf Erstattung von Wahlkampfkosten haben. Nach § 23 Abs. 4 PartG dürfen Wahlkampfkosten nicht erstattet werden, solange ein den Vorschriften des Sechsten Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist. Dennoch werde ich künftig säumige Parteien nachhaltiger an ihre Pflicht zur Rechenschaftslegung erinnern und bekanntmachen, welche Parteien trotz Erinnerung keinen Rechenschaftsbericht vorgelegt haben. Dabei kann auch nicht als Entschuldigung gelten, daß eine Partei deshalb keinen Rechenschaftsbericht einreicht, weil sie sich finanziell nicht in der Lage sieht, den Bericht — wie nach § 23 Abs. 2 PartG vorgeschrieben — von einem Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen.

Die Parteien, deren Organisation auf das Gebiet des Landes Berlin beschränkt ist, haben ihre Rechenschaftsberichte beim Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin eingereicht. Dieser hat mit Drucksache 10/1938 vom 18. Dezember 1987 des Abgeordnetenhauses von Berlin die Rechenschaftsberichte der Alternativen Liste für Demokratie und Umweltschutz (AL), der Demokratischen Allianz und der Sozialistischen Einheitspartei Westberlins (SEW) veröffentlicht.

Nach § 23 Abs. 3 PartG hat der Präsident des Deutschen Bundestages zu prüfen, ob die Rechenschaftsberichte den Vorschriften des Sechsten Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechen.

Im Rahmen dieser Prüfung ist folgendes zu beanstanden:

Der Rechenschaftsbericht der Partei „Mündige Bürger" enthält nur einen Bericht über die Einnahmeseite, wie es in der bis 1983 geltenden Fassung des Parteiengesetzes vorgeschrieben war. Der Bitte, gemäß § 24 Abs. 1 PartG auch über die Ausgaben und die Vermögensrechnung zu berichten, ist die Partei nicht nachgekommen.

Mehrere Rechenschaftsberichte sogenannter Sonstiger Parteien enthalten nicht die gemäß § 24 Abs. 5 PartG erforderliche Gegenüberstellung der wahlkampfbezogenen Kosten und Einnahmen. Auf meine Beanstandungen hin haben die Parteien teilweise ihre Berichte ergänzt.

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat in seiner oben erwähnten Bekanntmachung ebenfalls eine Reihe von formellen Fehlern bei der Erstellung der Rechenschaftsberichte festgestellt. Bei jedem der bei ihm eingereichten Berichte hätten Bedenken gegen die Bejahung der Frage bestanden, ob die Parteien in vollem Umfang die Bestimmungen des Parteiengesetzes über die öffentliche Rechenschaftslegung beachtet haben.

Wo im Hinblick auf die Einhaltung der Vorschriften des Sechsten Abschnittes des Parteiengesetzes Fragen auftraten, habe ich um entsprechende Klarstellung gebeten:

So hat die FDP klargestellt, daß es sich bei der Spende mit der wenig genauen Adresse Buschbeck, Valsolda, Italien, nicht um eine nach § 25 PartG verbotene Spende eines Ausländers handelt.

Entsprechende Bedenken hinsichtlich der der Freisozialen Union — Demokratische Mitte —, Hamburg zugegangenen Spende von Herrn Hans Feldt aus Kanada — auch hier fehlt die in § 25 Abs. 2 PartG vorgeschriebene Angabe der Anschrift des Spenders — konnten hingegen noch nicht ausgeräumt werden.

Nach §§ 29, 30 PartG ist der Rechenschaftsbericht von einem Wirtschaftsprüfer daraufhin zu überprüfen, ob er den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht. Der Umfang der Prüfung erstreckt sich auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie auf mindestens vier nachgeordnete Gebietsverbände. Der Prüfer hat in einem Vermerk zu bestätigen, daß nach pflichtgemäßer Prüfung aufgrund der Bücher und Schriften der Partei sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfange (§ 29 Abs. 1) den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht. Alle hier eingereichten Berichte enthalten diesen Vermerk.

§ 31 Abs. 2 PartG verpflichtet ausdrücklich die Wirtschaftsprüfer zur unparteiischen und gewissenhaften Wahrnehmung ihrer Aufgabe. Dennoch bestehen Zweifel, ob die mit der Aufstellung des Rechenschaftsberichts beauftragten Parteiverantwortlichen einiger kleiner Parteien und auch deren Wirtschaftsprüfer hinreichende Kenntnisse des Parteiengesetzes haben. Der Bericht des Präsidenten des Berliner Abgeordnetenhauses bestätigt mich in dieser Vermutung.

Es ist Aufgabe der Parteien, bei der Bestellung der Verantwortlichen sowie der Wirtschaftsprüfer entsprechende Sorge zu tragen.

§ 24 PartG schreibt vor, welche Finanzposten die Parteien im Rechenschaftsbericht erläutern müssen. In der Darstellung sind die Parteien frei. Die unterschiedliche Darstellungsweise in manchen Bereichen erschwert jedoch die Les- und Vergleichbarkeit.

So weisen z. B. die CDU, die CSU, die GRÜNEN und die FDP in ihrer Vermögensrechnung Beitragsforderungen und Beitragsverbindlichkeiten aus, während bei der SPD in dieser Rubrik keine Eintragungen erscheinen.

Buchungsposten, die in einigen Rechenschaftsberichten detailliert erläutert werden, sind bei anderen Rechenschaftsberichten nicht zu finden. Zum Teil werden Skonti-Erträge ausgewiesen, während in anderen Berichten nur die Reinerträge in Ansatz gebracht werden. Oder es werden in den Erläuterungen Darlehensrückzahlungen aufgeführt, die nach der Auffassung anderer Parteien der Vermögensrechnung zuzuordnen wären. Die Verschiedenartigkeit der Buchungen, die zuweilen lediglich aus der Nichtbeachtung der Vorschriften des Parteiengesetzes herrührt, könnte leicht in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken,

daß einige Parteien bei der Erstellung der Rechenschaftsberichte sehr sorgfältig sind, andere es weniger genau nehmen.

Dem wichtigen Ziel, das Finanzwesen der Parteien so transparent wie nur irgend möglich zu machen, wäre es sicher dienlich, wenn die Parteien bei der Gliederung und Ausweisung der einzelnen Posten der Rechenschaftsberichte zu noch mehr Gemeinsamkeiten fänden bzw. Richtlinien in Erwägung gezogen würden.

Von der durch § 27 Abs. 3 PartG geschaffenen Möglichkeit, daß Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder einer Partei außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen oder die einen Wert von 1 000 DM im Einzelfall nicht überschreiten, bei der Einnahmerechnung unberücksichtigt bleiben können, haben die Parteien Gebrauch gemacht. Als einzige Partei hat die DKP in den Erläuterungen ihres Berichts mitgeteilt, daß von ihren Mitgliedern während des Rechnungsjahres 1986 an den genannten Leistungen 6 505 757,74 DM unentgeltlich zur Verfügung gestellt worden sind. Da dieser Betrag jedoch nicht in die Einnahmerechnung eingeflossen ist, hätte es, wie bei den anderen Parteien, einer Spezifizierung nicht bedurft. So hat es auch hier Mißverständnisse gegeben, wie im übrigen die gesetzliche Regelung des § 27 Abs. 3 PartG selbst immer wieder mißverstanden wird und Nachfragen auslöst.

3. Finanzlage der Parteien

In den bisherigen Berichten nach § 23 Abs. 5 PartG habe ich mich darauf beschränkt, die prozentualen Anteile der Einnahme- bzw. Ausgabearten aller Parteien im jeweiligen Rechnungsjahr darzustellen. Um die Finanzsituation der Parteien übersichtlicher und vergleichbarer und die Zahlenreihen der Rechenschaftsberichte verständlicher zu machen, habe ich in meinem vierten Berichtsjahr eine breitgefächerte Darstellungsweise vorgezogen, die auch die vergangenen Berichtsjahre berücksichtigt. Nur im Vergleich mehrerer Jahre mit unterschiedlicher Häufigkeit von Landtags- und Kommunalwahlen lassen sich Tendenzen aufzeigen und verhältnismäßig verläßliche Analysen erstellen.

Sicher trägt es auch zur Übersichtlichkeit bei, wenn zu der Entwicklung der Parteienfinanzen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und der als „Sonstige Parteien" bezeichneten Parteien gesondert Stellung genommen wird.

Die Ausführungen in diesem Bericht beziehen sich auf die finanzielle Entwicklung der jeweiligen Parteien insgesamt. Auf die verschiedenen Gliederungsebenen der einzelnen Parteien, bei denen sich zuweilen die Finanzlage erheblich von der der gesamten Partei unterscheidet, gehe ich nicht ein, da hier ausführliche differenzierende Bemerkungen notwendig wären, die den Rahmen dieses Berichts sprengen würden.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß sich die finanzielle Situation der Bundestagsparteien, die noch zu Beginn der 80er Jahre als überwiegend „unterfinanziert" galten, spürbar verbessert hat, wenngleich auf der Ebene der Parteizentralen auch heute noch in einigen Parteien erhebliche Finanzprobleme bestehen. Bei den „Sonstigen Parteien" ist, von Ausnahmen abgesehen, die finanzielle Situation weiter unproblematisch.

4. Einnahmen

Nach § 24 Abs. 2 PartG sind in den Rechenschaftsberichten Aufstellungen zu acht Einnahmearten zu fertigen. Hauptfinanzquellen sind die regelmäßigen Beiträge, die Spenden, die Wahlkampfkostenerstattung und der Chancenausgleich.

Tabelle 1

Mitgliedsbeiträge
in Mio. DM

	CDU	CSU	SPD	FDP	DIE GRÜNEN
1984	83,3	14,7	98,1	7,9	3,7
1985	83,8	14,2	101,2	8,7	4,0
1986	88,2	14,3	108,8	8,2	4,5

Spenden
in Mio. DM

	CDU	CSU	SPD	FDP	DIE GRÜNEN
1984	24,0	12,4	16,2	8,7	5,5
1985	22,9	8,9	15,2	9,8	8,6
1986	37,5	18,1	21,5	14,2	10,9

Wahlkampfkostenerstattung
in Mio. DM

	CDU	CSU	SPD	FDP	DIE GRÜNEN
1984	71,8	13,7	71,1	10,1	24,2
1985	54,2	12,3	61,1	9,1	9,1
1986	47,9	21,8	55,3	8,3	10,5

Chancenausgleichszahlungen
in Mio. DM

	CDU	CSU	SPD	FDP	DIE GRÜNEN
1984	2,8	1,9	—	1,7	3,0
1985	3,9	3,7	—	1,1	1,7
1986	—	1,4	1,9	4,3	5,9
Durchschnittswert:	2,23	2,33	0,63	2,37	3,53

Tabelle 2

Prozentualer Anteil der wichtigsten Einnahmearten an den Gesamteinnahmen

	CDU			CSU			SPD			FDP			DIE GRÜNEN		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986
Beiträge	43,2	47,5	45,9	34,5	35,9	23,8	49,5	52,3	54,6	27,8	28,8	24,9	10,5	14,8	14,8
Spenden	12,5	13,0	19,5	29,1	22,5	30,0	8,2	7,9	10,8	30,5	32,4	42,7	15,9	32,2	35,9
Wahlkampfkostenerstattung	37,2	30,7	25,0	32,2	31,1	36,2	35,9	31,5	27,8	35,2	29,9	25,1	69,4	33,9	34,6

4.1 Mitgliedsbeiträge

Die 1982 vom Bundespräsidenten eingesetzte Sachverständigen-Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung hat „unter Demokratiegesichtspunkten lediglich die Finanzierung der Parteien durch Mitgliedsbeiträge von vornherein als unbedenklich bezeichnet".

Sie wäre als vom Bürger uneingeschränkt akzeptierte Finanzierungsquelle sicherlich der Idealfall. Ihr Anteil an den Gesamteinnahmen hat bei einigen Bundestagsparteien schon ein bedeutendes Maß erreicht.

Tabelle 1 zeigt, daß für die Jahre 1984 bis 1986 die Mitgliedsbeiträge in absoluten Zahlen bei der SPD am stärksten angestiegen sind. Ein leichter Anstieg auf schon recht hohem Niveau ist ebenfalls bei der CDU zu verzeichnen. Auch bei den GRÜNEN steigen die Mitgliedsbeiträge an. Bei der FDP stagniert das Beitragsaufkommen. Bei der CSU ist es im Vergleichszeitraum von 1984 bis 1986 sogar leicht zurückgegangen. Noch deutlicher als in absoluten Zahlen wird die Bedeutung der Beiträge für die Einnahmeseite der einzelnen Parteien anhand der prozentualen Zuordnung in der Tabelle 2: Danach haben für die SPD und die CDU die Beiträge den höchsten Stellenwert mit 1986 über 50 % bzw. nahe 50 % aller Einnahmen. In diesen beiden Parteien sind die Beiträge der mit Abstand größte Einnahmeposten vor der Wahlkampfkostenerstattung, den Spenden sowie den sonstigen Einnahmen.

Nach der traditionell als „Beitragspartei" geltenden SPD ist somit auch die CDU zur „Beitragspartei" geworden. Dennoch reicht selbst bei diesen Parteien das Beitragsaufkommen allein nicht aus, sie auf längere Zeit unabhängig von anderen Finanzquellen zu machen.

Bei den kleinen Bundestagsparteien hat das Beitragsaufkommen einen anderen Stellenwert. War es 1984 und 1985 bei der CSU noch der wichtigste Einnahmefaktor, so liegen 1986 die Einnahmen aus der Wahlkampfkostenerstattung und den Spenden klar vor den Mitgliedsbeiträgen.

Bei der FDP nimmt im gesamten Vergleichszeitraum das Beitragsaufkommen Rang drei ein hinter den Spenden bzw. der Wahlkampfkostenerstattung. Auch bei der Partei DIE GRÜNEN liegen die Mitgliedsbeiträge weit hinter der Wahlkampfkostenerstattung und den Spenden zurück.

4.2 Spenden

Trotz des negativen Echos, das die Berichterstattung über Parteispendenprozesse in weiten Bevölkerungskreisen hervorgerufen hat, konnten alle Bundestagsparteien ihr Spendenaufkommen infolge der Landtags- und Kommunalwahlen, die 1986 stattgefunden haben, und in Vorbereitung der letzten Bundestagswahl erheblich steigern. Insbesondere der FDP ist es gelungen, 1986 ihre Spendenanteile so zu erhöhen, daß das Spendenaufkommen mit 42,7 % der mit Abstand höchste Einnahmebetrag ist. Die geringste Zunahme erzielte hier die SPD, die den Spendenanteil bei den Einnahmen 1984 von 8,2 % bis 1986 lediglich auf 10,8 % gesteigert hat. Im Vergleichszeitraum 1984 bis 1986 sind kontinuierlich die Einnahmen aus Spenden nur bei der FDP und den GRÜNEN angestiegen. Bei den GRÜNEN haben insbesondere die Mandatsträger erhebliche Spendenleistungen erbracht.

In allen Bundestagsparteien haben Kleinspenden einen hohen Anteil. Aber auch die Anzahl und das Ausmaß der Großspenden über 20 000 DM, die gemäß § 25 Abs. 2 PartG unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende in den Rechenschaftsberichten verzeichnet werden, widerlegen die Vorwürfe von den Abhängigkeiten der Parteien von großindustriellen Kreisen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach betont, daß Spenden an politische Parteien verfassungsmäßig nicht zu beanstanden seien. Das Spendenaufkommen hilft den Parteien, ihre Unabhängigkeit vom Staat zu sichern. Je mehr die Beitrags- und Spendenaufkommen ansteigen, desto geringer wird die „Staatsquote" auf der Einnahmeseite und damit die Abhängigkeit der Parteien von staatlichen Zuwendungen.

4.3 Wahlkampfkostenerstattung

Der Anteil der Wahlkampfkostenerstattung an den Einnahmen der Parteien beträgt, wie Tabelle 2 zeigt, grob vereinfacht bei allen Parteien ca. 30 %. Der sehr hohe Wahlkampfkostenerstattungsanteil von nahezu 70 % bei der Partei DIE GRÜNEN im Jahr 1984 mag darin begründet sein, daß diese Partei die durch die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale im Jahr 1983 angefallenen Beträge erst 1984 im Rechenschaftsbericht ausgewiesen hat. Den GRÜNEN ist es in den Folgejahren gelungen, die Eigenfinanzierung deutlich zu verstärken und damit den Anteil der staat-

lichen Parteienfinanzierung unter 50% zu senken. Die bei der letzten Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale geäußerten Befürchtungen, daß die Parteien nunmehr ihren Finanzbedarf überwiegend aus öffentlichen Mitteln decken würden, haben sich nicht bestätigt.

4.4 Chancenausgleich

Tabelle 1 enthält auch die Einnahmen, die die Parteien als Zahlungen aus dem Chancenausgleich nach § 22a PartG erhalten haben. Der Chancenausgleich soll den Vorteil ausgleichen, der den Parteien mit relativ hohen Beitrags- und Spendenaufkommen aus dem staatlichen Steuerverzicht gegenüber den anderen Parteien erwächst. Da es sich bei den Beiträgen und Spenden um private Zuwendungen handelt, sind Chancenausgleichsbeträge als eigene Einnahmen der politischen Parteien anzusehen und wirken sich nicht auf die „Staatsquote" aus.

Chancenausgleichsbeträge sind seit 1984 jährlich von Amts wegen zu zahlen.

1984 und 1985 kam im Verhältnis zu ihren Wählerstimmen der SPD die relativ höchste Steuerermäßigung zugute. Sie wurde daher zur „Maßstabspartei" und erhielt keine Mittel aus dem Chancenausgleich. 1986 wurde die CDU „Maßstabspartei".

Erstmalig erhielt auch die NPD, die bei der letzten Bundestagswahl gemäß § 22a Abs. 1 PartG mehr als 0,5% der im Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen erreicht hatte, Chancenausgleichszahlungen in Höhe von 146 894,58 DM.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelungen des Chancenausgleichs grundsätzlich für verfassungsmäßig erklärt. Es hat hierbei betont, daß die durch § 10b des Einkommensteuergesetzes (EStG) und § 9 Nr. 3 des Körperschaftsteuergesetzes (KStG) erweiterte steuerliche Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden an politische Parteien und der Chancenausgleich zwei wesentliche Bestandteile einer aufeinander abgestimmten Gesamtregelung seien.

Dennoch hat sich die bisherige Praxis des Chancenausgleichs als nicht unproblematisch erwiesen. So sind zum einen für die Parteien Zahlungen aus dem Chancenausgleich in keiner Weise kalkulierbar. Die Bundestagsparteien können erst nach der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte, gegebenenfalls durch vorherigen Austausch, feststellen, welche Partei in den Genuß von Chancenausgleichsbeträgen kommt. Diese Unsicherheiten würden noch verstärkt, wenn eine der Bundestagsparteien aus besonderen Gründen den Rechenschaftsbericht erst zum Jahresende vorlegen könnte. Die für 1986 erstmals an eine der „Sonstigen Parteien" erfolgten Zahlungen aus dem Chancenausgleich veranlassen mich zu dem Hinweis, daß „Maßstabspartei" nach § 22a Abs. 2 PartG nur eine Partei werden kann, die mindestens 5% der im Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen erreicht hat. Parteien, die weniger Stimmen erhalten, werden bei der Feststellung der „Maßstabspartei" nicht berücksichtigt. Eine „Sonstige Partei" muß lediglich bei der Bundestagswahl mindestens 0,5% der Zweitstimmen bekommen, um über die gesamte Wahlperiode vom Chancenausgleich profitieren zu können.

Auch hat sich die Befürchtung der Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, der komplizierte Berechnungsmodus des Chancenausgleichs beeinträchtige die Transparenz der Parteienfinanzen, als zutreffend erwiesen. Bürgeranfragen, ja selbst Rede- und Diskussionsbeiträge auf den Parteitagen von Bundestagsparteien bestätigen, daß bisher nur wenige Fachleute wissen, was sich hinter dem Begriff „Chancenausgleich" verbirgt und wie sich die Ausgleichszahlungen errechnen. Dies geschieht auf folgende Weise:

Zunächst werden die Mitgliedsbeiträge und Spenden jeder Partei, die bei den letzten Bundestagswahlen mindestens 5% der Zweitstimmen erhalten hat, addiert. Für die einzelnen Gesamtsummen werden mit 40% davon die unterschiedlichen Steuerermäßigungen ermittelt. Diese werden durch die Anzahl der jeweils erreichten Wählerzweitstimmen aus der letzten Bundestagswahl geteilt. Die Partei, der die relativ höchste Steuerermäßigung zugute gekommen ist, wird zur „Maßstabspartei". Das günstige Verhältnis von Steuerermäßigung zu Wählerstimmen, welches sich im Quotienten zwischen dem Steuervorteil dieser Partei und ihrem Stimmenanteil niederschlägt, wird dann auf die anderen Parteien übertragen. Parteien, deren Begünstigungsquotient niedriger liegt, erhalten Zahlungen in Höhe des Differenzbetrages.

Beispiel:

Partei A hat an Mitgliedsbeiträgen und Spenden 1 Mio. DM eingenommen und 200 000 Zweitstimmen bekommen:

$$\frac{1\,000\,000 \times 40}{100} = 400\,000$$

$$\frac{400\,000}{200\,000} = 2$$

Für diese Partei errechnet sich somit ein Quotient von 2.

Partei B hat an Mitgliedsbeiträgen und Spenden Einnahmen in Höhe von 500 000 DM und 160 000 Zweitstimmen erhalten.

$$\frac{500\,000 \times 40}{100} = 200\,000$$

$$\frac{200\,000}{160\,000} = 1{,}25$$

Der Begünstigungsquotient der B-Partei beträgt 1,25.

Die Partei A hat den höchsten Begünstigungsquotienten und ist somit Maßstabspartei. Nunmehr wird der Begünstigungsquotient der A-Partei mit der Anzahl der Zweitstimmen der B-Partei multipliziert (160 000 × 2 = 320 000) und von diesem Betrag die für die B-Partei errechnete fiktive Steuerbegünstigung in Höhe von 200 000 DM abgezogen. Der auszuzahlende Chancenausgleich an die Partei B beträgt 120 000 DM.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen eindeutig, daß die mitgliedsstarken Parteien mit relativ hohem Beitragsaufkommen benachteiligt sind gegenüber den Parteien, die ein relativ hohes Spendenaufkommen — gemessen an ihren Mitgliederzahlen — aufweisen. Es ist zumindest fraglich, ob mit dieser Art der Berechnung das Ziel des Chancenausgleichs — nämlich die Beseitigung der ungleichen Wirkung steuerrechtlicher Regelungen, die die natürliche Wettbewerbslage der Parteien betreffen — erreicht wird. Im Ergebnis sollen nach dem Willen des Gesetzgebers alle Parteien so gestellt werden, als wenn ihr Aufkommen an Mitgliedsbeiträgen und Spenden im Verhältnis zu ihrer politischen Stärke durch relativ gleich hohe Steuervorteile begünstigt worden wäre. Die Ursache der Bedenken liegt eindeutig in der unbegrenzten Einbeziehung auch der satzungsgemäßen Mitgliedsbeiträge in die Berechnungsgrundlage des Chancenausgleichs, ohne gleichzeitig die jeweilige Mitgliedsstärke zu berücksichtigen; zumal für Mitgliedsbeiträge bis zu einer bestimmten Größenordnung durch die Regelung des § 34 g EStG bereits ein chancenausgleichender Effekt herbeigeführt wird. Eine nochmalige Einbeziehung der Beiträge in § 22 a PartG führt zu einer doppelten Gewichtung der Beiträge beim Chancenausgleich und im Ergebnis zu einer Umkehrung der beabsichtigten Ausgleichswirkung mit der Folge, daß Parteien, die einen relativ höheren Spendenbeitrag aufweisen als andere Parteien, zu ihren höheren Spendeneinnahmen auch noch zusätzliche Zahlungen aus Steuermitteln erhalten.

Die vom Bundespräsidenten berufene Sachverständigenkommission für die Parteienfinanzierung hat bei ihren Vorschlägen 1983 diese mögliche Konsequenz aus der Handhabung des Chancenausgleichs nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern dem Gesetzgeber ausdrücklich empfohlen, nach der Erfahrung von fünf Jahren die Auswirkungen zu überprüfen und — wenn notwendig — Korrekturen vorzunehmen.

Aus den dargelegten Gründen wird angeregt, bei einer ohnehin notwendigen Novellierung des Parteiengesetzes schon jetzt eine Neuregelung der Berechnung des Chancenausgleichs ins Auge zu fassen.

4.5 Einnahmesituation der „Sonstigen Parteien"

Die Einnahmesituation der „Sonstigen Parteien" ist zu unterschiedlich, als daß ein tabellarischer Vergleich wie unter den Bundestagsparteien sinnvoll wäre. So beträgt die Summe der Beiträge bei einigen Parteien nicht einmal 5 000 DM im Jahr, während das Beitragsaufkommen der DKP mit nahezu 11 Mio. DM höher ist als das der Bundestagsparteien FDP bzw. DIE GRÜNEN. Auffallend ist das zum Teil beträchtliche Spendenaufkommen bei den „Sonstigen Parteien". Zahlungen aus dem Chancenausgleich hat von den nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien — wie bereits erwähnt — nur die NPD erhalten.

Einige der „Sonstigen" haben beträchtliche Einnahmen aus der Wahlkampfkostenerstattung für die Europawahl und für verschiedene Landtagswahlen. Beachtenswert ist die Einnahmesituation der Friedensliste, die als „sonstige politische Vereinigung" gemäß § 8 Abs. 1 EuWG an der letzten Europawahl teilgenommen hat. Bei ihr lag der Anteil der staatlichen Finanzierung an ihren Gesamteinnahmen in den Jahren 1984 und 1985 deutlich über 80 %. Im Jahr 1986 konnte die Friedensliste die „Staatsquote" geringfügig auf 80,5 % verbessern.

5. Ausgaben

Seit 1984 sind die Parteien gemäß § 24 Abs. 1 PartG gehalten, in ihren Rechenschaftsberichten auch ihre Ausgaben zu erläutern. § 24 Abs. 3 PartG erwähnt insgesamt sieben Ausgabepositionen, von denen in die vergleichenden Darstellungen in Tabellen 3 und 4 die vier wichtigsten aufgenommen worden sind: die Personalausgaben, die Verwaltungsausgaben, die Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information sowie die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit und Wahlen. Letztere sind, wie in den Berichten der Vorjahre, als Ausgaben für die politische Tätigkeit der Parteien zusammengefaßt.

Tabelle 3

Personalausgaben
in Mio. DM

	CDU	CSU	SPD	FDP	DIE GRÜNEN
1984	55,1	9,6	56,4	6,1	1,6
1985	59,1	10,8	58,6	6,4	2,6
1986	62,1	11,3	60,8	6,2	3,8

Verwaltungsaufwand
in Mio. DM
(Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes)

	CDU	CSU	SPD	FDP	DIE GRÜNEN
1984	36,7	6,5	28,9	7,2	2,4
1985	39,9	6,7	30,5	7,3	3,6
1986	42,9	7,9	33,0	7,1	5,0

Politische Tätigkeit
in Mio. DM
(Ausgaben für innerparteiliche Gremienarbeit und Information und Öffentlichkeitsarbeit und Wahlen)

	CDU	CSU	SPD	FDP	DIE GRÜNEN
1984	99,3	33,1	92,1	23,0	12,6
1985	78,7	16,5	88,2	12,3	12,3
1986	108,2	36,5	109,5	17,7	17,1

Tabelle 4

Prozentualer Anteil der wichtigsten Ausgabearten an den Gesamtausgaben

	CDU			CSU			SPD			FDP			DIE GRÜNEN		
	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986	1984	1985	1986
Personalausgaben	28,1	32,3	28,0	18,3	28,8	19,2	30,3	34,7	29,5	16,1	22,4	18,8	8,7	13,2	13,6
Verwaltungsaufwand	18,7	21,8	19,4	12,4	17,8	13,5	15,5	18,0	16,0	18,9	25,7	21,5	13,1	18,1	18,1
politische Tätigkeit	50,6	43,0	48,8	62,9	43,9	62,0	49,5	45,0	53,1	60,7	43,1	53,5	70,2	61,4	61,9

5.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind in den Jahren 1984 bis 1986 bei der CDU und den GRÜNEN kräftiger angestiegen, während sie sich bei der CSU und der SPD nur mäßig erhöht haben. Bei der FDP ist keine Erhöhung eingetreten. Was den Anteil der Personalausgaben an den Gesamtausgaben betrifft, ist aus Tabelle 4 zu ersehen, daß die Personalausgaben bei CDU und SPD im Gesamtzeitraum von 1984 bis 1986 ca. 30% ausmachen, während die kleinen Bundestagsparteien hier einen deutlich geringeren Kostenanteil aufweisen.

5.2 Verwaltungsausgaben

Hier zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den Personalausgaben. Bei der CDU ist ein kräftiger Anstieg zu verzeichnen. Auch die Partei DIE GRÜNEN hat ihre Ausgaben für den Verwaltungsaufwand von 1984 bis 1985 fast um das Doppelte erhöht. Bei SPD und CSU sind diese Kosten leicht angestiegen, während die FDP ihre Ausgaben für den Verwaltungsaufwand nahezu unverändert halten konnte. Bei einem Vergleich von CDU und SPD fällt auf, daß die Personalausgaben der Parteien wenig auseinanderliegen, während bei den Verwaltungsaufwendungen die CDU von 1984 bis 1986 jährlich 8 bis 9 Mio. DM mehr als die SPD ausgegeben hat. Beide Parteien hat die Einrichtung neuer Informations- und Kommunikationssysteme erheblich belastet. Bei den GRÜNEN mag der Anstieg der Verwaltungsausgaben mit dem Aufbau der Organisation zusammenhängen.

5.3 Ausgaben für politische Tätigkeit

Die Höhe der Ausgaben für politische Tätigkeit wird maßgeblich von der Häufigkeit von Wahlen in bestimmten Jahren beeinflußt. Von dem Wahljahr 1984, in dem die Europawahl und in fünf Bundesländern Kommunalwahlen stattgefunden haben, ist im Verhältnis zum Jahr 1985 mit einer Landtagswahl und drei Kommunalwahlen bei allen Parteien ein Rückgang der Ausgaben für politische Tätigkeit zu beobachten. 1986, mit vier Landtagswahlen und einer Kommunalwahl sowie der Vorbereitung der Bundestagswahl, sind die Ausgaben für politische Tätigkeit wieder bei allen Parteien in die Höhe geschnellt. SPD und CDU haben 1986 für politische Tätigkeit mit 108 bzw. 109 Mio. DM fast gleich viel ausgegeben, ebenso die FDP und die GRÜNEN mit 17,1 Mio. DM bzw. 17,7 Mio. DM. Die CSU hat 1986, im Jahr der bayerischen Landtagswahl, 36,5 Mio. DM für politische Tätigkeit aufgewandt. Dies entspricht einem Anteil von 62% ihrer Gesamtausgaben.

5.4 Ausgabesituation der „Sonstigen Parteien"

Die Ausgabesituation der „Sonstigen" stellt sich sehr unterschiedlich dar: Einige Parteien weisen gar keine Personalausgaben aus, wie die Europäische Föderalistische Partei — Europa Partei — oder die Hamburger Liste für Ausländerstopp. Bei anderen hingegen sind die Personalausgaben sehr beträchtlich, wie bei der DKP mit ca. 7,5 Mio. DM. Je nach Struktur der Parteien divergieren auch die Ausgaben für politische Tätigkeit erheblich. Sie machen in einigen Parteien nahezu 80%, in anderen dagegen nur ca. 20% der Gesamtausgaben aus.

6. Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben

Die Sachverständigen-Kommission zur Neurordnung der Parteienfinanzierung hat es für notwendig gehalten, daß eine Neuregelung der Parteienfinanzierung eine Deckung der Ausgaben durch reguläre Einnahmen sicherstellen muß. Setzt man auch hier die Mitgliedsbeiträge als längerfristig berechenbare und verläßliche Einnahmequelle ins Verhältnis zu den wenig variablen Kosten für Personal und Verwaltung, so ist lediglich die SPD in der Lage, aus ihrem Beitragsaufkommen Personal- und Verwaltungsausgaben der Partei zu bestreiten. Die anderen Bundestagsparteien sind auf unsicherere Finanzierungsquellen angewiesen.

Ein Vergleich der Haupteinnahmearten mit den wichtigsten Ausgaben in dem Zeitraum 1984 bis 1986 zeigt, daß nur die Partei DIE GRÜNEN in jedem der drei Jahre mehr eingenommen als ausgegeben hat. Die übrigen Bundestagsparteien haben recht unterschiedlich gewirtschaftet: Die CDU hat in allen drei Jahren mehr ausgegeben als eingenommen. Im Jahr 1986 schloß sie sogar mit einem Negativsaldo von ca. 30 Mio. DM ab. Die SPD hat 1986 erstmals wieder mehr ausgegeben als eingenommen, nachdem sie in

den Jahren 1984 und 1985 erheblich mehr eingenommen als ausgegeben hatte. Bei der CSU überstiegen die Einnahmen in den Jahren 1985 und 1986 die Ausgaben, allerdings hatte die Partei im Jahr 1984 weit höhere Ausgaben als Einnahmen. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der FDP. Auch hier überschritten im Jahr 1984 die Ausgaben bei weitem die Einnahmen. 1985 gelang es ihr jedoch, die Einnahmeseite zu erhöhen und im Jahr 1986 das Verhältnis von Einnahmen und Ausgaben in etwa ausgewogen zu gestalten.

Im Vergleich der Gesamteinnahmen und -ausgaben aufgrund der Rechenschaftsberichte 1984 bis 1986 erweist sich, daß in diesem Zeitraum die SPD ca. 30 Mio. DM und die GRÜNEN ca. 26 Mio. DM mehr eingenommen als ausgegeben haben. Die FDP hatte in diesem Zeitraum ca. 8 Mio. DM höhere Ausgaben als Einnahmen, während die CSU nahezu 7 Mio. DM mehr ausgegeben als eingenommen hat. Die CDU schneidet hier mit einem Minus von ca. 40 Mio. DM am schlechtesten ab.

7. Vermögen

Nach § 24 Abs. 4 PartG umfaßt die Rechenschaftslegung auch eine Vermögensrechnung, in der Besitz- und Schuldposten ausgewiesen werden sollen. Ein Vergleich zwischen den Parteien ist sehr schwierig, da die Finanzstrukturen der einzelnen Parteien auf den verschiedenen Gliederungsebenen sehr unterschiedlich sind. Zudem werden bestimmte Vermögenswerte bei der einen Partei beim Parteivorstand, bei der anderen in den Landesverbänden oder unteren Gliederungsebenen ausgewiesen. Zu der Vermögenssituation der Bundesparteien und einzelner Landesverbände verweise ich im übrigen auf die von den Wirtschaftsprüfern in ihren Erläuterungen getroffenen Feststellungen in den jeweiligen Rechenschaftsberichten.

8. Schlußbemerkungen

Das Grundgesetz hat in Artikel 21 die politischen Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt. Es setzt politische Parteien voraus, die dieser Aufgabe, getragen von der Bereitschaft der Bürger, sie auch finanziell zu unterstützen, gerecht werden können. Diese Bereitschaft hängt maßgeblich von dem Vertrauen ab, das die Bürger den Parteien entgegenbringen.

Der Vorwurf, „über die Verhältnisse zu leben", kann leicht das notwendige Vertrauen in die Parteien und damit das für die Parteienfinanzierung wichtige Klima des Verständnisses für ihre finanziellen Bedürfnisse gefährden.

Daher ist es eine wichtige Aufgabe der Parteien, so zu wirtschaften, daß Rechenschaftsberichte vorgelegt werden können, die ein finanzwirtschaftliches Gleichgewicht ausweisen oder aus denen zumindest der ernstliche Wille erkennbar ist, den Rotstift auch im eigenen Bereich anzusetzen, wo dies erforderlich sein sollte. Die Parteien werden letztlich auch daran gemessen, welche Opfer sie selbst erbringen, um ihre Finanzen in Ordnung zu halten.

In den Fällen, in denen sich bei der Anwendung des Parteiengesetzes Schwierigkeiten ergaben und in denen Korrekturen des Gesetzes angebracht erschienen, habe ich die Fraktionsvorsitzenden der Bundestagsparteien unterrichtet.

In diesem Zusammenhang habe ich daran erinnert, daß nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986, zu der im Bericht des Vorjahres Stellung genommen wurde, eine gesetzliche Neuregelung zu der Frage erforderlich ist, in welcher Höhe Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke abzugsfähig sein sollen.

Im übrigen kommt es immer wieder zu Mißverständnissen über den Auftrag des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach dem Parteiengesetz, insbesondere über das Ausmaß seiner Prüfungspflicht. Ich habe in den Berichten der Vorjahre bereits solche Mißverständnisse angesprochen. Ebenso wie der Präsident des Berliner Abgeordnetenhauses Anlaß hatte, in seinem Bericht auf sein formelles Prüfungsrecht der Rechenschaftsberichte hinzuweisen, betone ich nochmals, daß dem Präsidenten des Deutschen Bundestages nach dem Parteiengesetz nur ein formelles Prüfungsrecht der Rechenschaftsberichte zusteht. Ich habe daher keine eigenen Überprüfungen angestellt, wenn in der Öffentlichkeit Vermutungen geäußert wurden, daß Wahlkampfkostenerstattungszahlungen bei einer Partei auch für andere als wahlkampfbezogene Maßnahmen im weitesten Sinne verwandt worden seien.

Wie finanzielle Mittel von den Parteien verwandt und wie sie ausgewiesen werden, unterliegt nicht nur der Prüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer, sondern wird zugleich durch die Öffentlichkeit und durch die Parteien untereinander kontrolliert.

Ich erleichtere diese Kontrolle dadurch, daß ich die Rechenschaftsberichte nicht einzeln nach ihrem Eingang, sondern nach Möglichkeit in einer Bundestagsdrucksache insgesamt veröffentliche.

Sollten künftig mehr Rechenschaftsberichte eingehen, wird zu prüfen sein, ob aus Gründen der Übersichtlichkeit und Handlichkeit die Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien in einer gesonderten Drucksache erscheinen.

Bonn, den 10. März 1988

Dr. Jenninger

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333